



## **BAB II**

### **PENGARUSUTAMAAN GENDER**

#### **DALAM PERUMUSAN UNDANG-UNDANG**

##### **A. Pengertian Gender**

Kata “Gender” berasal dari bahasa Inggris, *gender*, yang mempunyai arti “*grouping of nouns and pronouns into masculine, feminine, and neuter*”, atau kumpulan kata benda dan kata ganti berkaitan dengan maskulin, feminis, dan kata ganti yang bersifat netral.<sup>1</sup> Meskipun kata gender belum masuk dalam perbendaharaan Kamus Besar Bahasa Indonesia,<sup>2</sup> istilah tersebut sudah lazim digunakan, khususnya di Kantor Menteri Negara Urusan Peranan Wanita dengan ejaan “gender”. Gender dijadikannya sebagai “interpretasi mental dan kultural

---

<sup>1</sup> Oxford Learner’s Pocket Dictionary, (UK: Oxford University Press, 2008), h.183.

<sup>2</sup> Trisakti Handayani, Sugiarti, *Konsep dan Teknik Penelitian Gender*, Cet. VIII (Malang: UMM Press, 2008), h. 3. Wacana gender mulai dikembangkan di Indonesia pada era 80 an dan memasuki isu keagamaan di era 90 an, yaitu sejalan dengan masuknya beberapa karya terjemahan berperspektif gender, seperti buku-buku yang ditulis oleh Aminah Wadud Muhsin, Fatima Mernisi, dan Zafrullah Khan. Ketiga buku tersebut tergolong spektakuler dan progresif di kalangan pemikir Islam kontemporer, namun dinilai kontroversial oleh kelompok yang cenderung beraliran fundamentalis. Lihat Mufidah Ch, *Pengarusutamaan Gender pada Basis Keagamaan*, (Malang: UIN Press, 2009), h. 12.

terhadap perbedaan kelamin yakni laki-laki dan perempuan.<sup>3</sup> Gender biasanya dipergunakan untuk menunjukkan pembagian kerja yang dianggap tepat bagi laki-laki dan perempuan.

Lips<sup>4</sup> mengartikan gender sebagai “*cultural expectations for women and men*,” atau harapan-harapan budaya terhadap laki-laki dan perempuan. Sedangkan H.T. Wilson<sup>5</sup> dalam karyanya *Sex and Gender* mengartikan gender sebagai suatu dasar untuk menentukan perbedaan sumbangan laki-laki dan perempuan pada kebudayaan dan kehidupan kolektif yang sebagai akibatnya mereka menjadi laki-laki dan perempuan.

Berbeda dengan Lips dan H. T. Wilson, Mansoer Faqih dalam bukunya berjudul *Analisis Gender & Transformasi Sosial*, mendefinisikan gender sebagai suatu sifat yang melekat pada kaum laki-laki maupun perempuan yang di konstruksi secara sosial maupun kultural. Misalnya, bahwa perempuan itu dikenal lemah lembut, cantik, emosional, atau keibuan. Sementara laki-laki dianggap: kuat, rasional, jantan, perkasa. Ciri dan sifat itu sendiri merupakan sifat-sifat yang dapat dipertukarkan. Artinya ada laki-laki yang emosional, lemah lembut, keibuan, sementara juga ada perempuan yang kuat, rasional, dan perkasa.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Tim Penyusun, Buku III: *Pengantar Teknik Analisis Gender*, (Jakarta: Kantor Menteri Negara Urusan Peranan Wanita, 1992), h. 2.

<sup>4</sup> Hillary M. Lips, *Sex & Gender: An Introduction* (London: Mayfield Publishing Company, 1993), h.4.

<sup>5</sup> Gender is a basis for defining the different contributions that man and woman make to culture and collective life by dint of which they are as man and women”. Lihat H.T. Wilson, *Sex and Gender, Making Cultural Sense of Civilization*, Leiden, New York, Kobenhavn, Koln: E. J. Brill, 1989, h.2.dalam Nasaruddin Umar, *Argumen Kesetaraan*, h. 34.

<sup>6</sup> Mansour Faqih, *Analisis Gender & Transformasi Sosial*, h. 8.

Dalam perspektif al-Qur'ân, kata gender, secara persis tidak didapati dalam al-Qur'ân, namun kata yang dipandang dekat dengan kata gender jika ditinjau dari peran fungsi dan relasinya adalah kata *al-rijâl* dan *al-nisâ'*.<sup>7</sup> Namun kata *al-rijâl* dan *al-nisâ'* ini bukan merupakan satu-satunya istilah yang dipakai dalam al-Qur'ân untuk mengungkapkan makna laki-laki dan perempuan. Di dalam al-Qur'ân ditemukan dua kata untuk makna laki-laki, yaitu *al-rajul* (bentuk singular) dan *al-rijâl* (bentuk plural) atau *al-dzakar* (singular) dan *al-dzukûr* (plural). Sedangkan untuk perempuan, ada kata *al-untsâ*, *al-mar'ah* dan *al-nisâ'*. Al-Qur'ân secara konsisten membedakan penggunaan kedua kata tersebut. Kata *al-dzakar* dan *al-untsâ* digunakan untuk menunjukkan jenis kelamin laki-laki dan perempuan secara biologis, maupun dalam konotasi kultural, yaitu untuk menggambarkan sosok laki-laki dan perempuan yang memiliki kualifikasi budaya tertentu.

---

<sup>7</sup> Kata *al rijâl* bentuk jama' dari kata *rajulun* diartikan dengan laki-laki, lawan perempuan. Kata *al rājûl* umumnya digunakan untuk laki-laki yang sudah dewasa, dalam bahasa Inggris sama dengan "man". Kata *al rājûl* mempunyai kriteria tertentu, bukan hanya mengacu pada jenis kelamin, tetapi juga kualifikasi budaya tertentu, terutama sifat kejantanan (*masculinity*). Oleh karena itu tradisi bahasa Arab menyebut perempuan yang memiliki sidat sidat kejantanan seperti *rijlah*. Kata *al rijâl* jama' dari *al rājûl* menggambarkan kualitas moral dan budaya seseorang. Kata *al rājûl* disebutkan dalam Al-Qur'an sebanyak 55 kali. Mempunyai berbagai makna, antara lain berarti gender laki-laki tertentu dengan kapasitas tertentu pula, seperti; pelindung; pemimpin; orang laki-laki maupun orang perempuan. Kata *al nisâ'* adalah bentuk *jamâ'* dari *al mar'ah* berarti perempuan yang telah matang dan dewasa, sepadan dengan kata *al rijâl*. dalam bahasa Inggris disebut dengan *woman*, jamaknya *women*, lawan kata *man*. Dalam Al-Qur'ân kata *al nisâ'* dengan berbagai pecahannya terulang sebanyak 59 kali. Penggunaan kata *al nisâ'* lebih terbatas dibandingkan dengan kata *al rijâl*. Pada umumnya *nisâ'* digunakan untuk perempuan yang sudah dewasa, berkeluarga, janda bukan perempuan dalam konteks tugas tugas reproduksi perempuan. Dengan demikian *al rajûl* dan *al nisâ'* berkonotasi laki-laki dan perempuan dalam relasi gender. Lihat Nasarudin Umar, *Argumen kesetaraan jender Perspektif Al-Qur'an*, h. 147-172.

Kedua kata *al-dzakar* dan *al-untsa* dipakai juga untuk hewan, sedang kata *al-rajul/a-rijâl* dan *al-mar'ah/al-imra'ah/al-nisâ'* hanya untuk makhluk manusia. Karena itu, tidak semua *al-dzakar* adalah *al-rajûl*, juga tidak semua *al-untsa* adalah *al-mar'ah/al-imra'ah*. Dalam ungkapan lain, hanya laki-laki yang memiliki kualifikasi budaya tertentu, misalnya dewasa, berfikir matang, dan mempunyai sifat-sifat kejantanan (*masculinity*) yang dapat disebut *al-rijâl*. Karena itu, perempuan yang memiliki sifat-sifat kejantanan dalam bahasa Arab disebut *al-rujlah*. Demikian pula, hanya perempuan yang memiliki kualifikasi budaya tertentu, seperti sudah dewasa, sudah menikah, yang dapat disebut *al-imra'ah* atau *al-nisâ'*.<sup>8</sup>

Dari berbagai definisi gender yang sudah dikemukakan tersebut, peneliti dapat menyimpulkan bahwa gender adalah suatu konsep yang digunakan untuk mengidentifikasi perbedaan laki-laki dan perempuan dilihat dari segi sosial budaya. Gender dalam arti ini mengidentifikasikan laki-laki dan perempuan dari sudut non biologis, sehingga hal inipun meminimalisir terjadinya anggapan bahwa dengan identitas seksual yang dimiliki perempuan, membuat perempuan menjadi sosok yang lebih rendah dari laki-laki. Padahal sesungguhnya Allah telah memberikan potensi yang sama pada laki-laki dan perempuan, yang membedakan adalah kesempatan untuk mengembangkan potensi itu.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Siti Musdah Mulia, *Muslimah Reformis; Perempuan Pembaru Keagamaan*, (Bandung: Mizan, Januari 2005), h. 307-308.

<sup>9</sup> Nurjannah Ismail, *Perempuan dalam Pasungan: Bias Laki-laki dalam Penafsiran*, (Yogyakarta: LKiS, 2003), h. 5.

## 1. Perbedaan Seks dan Gender

Untuk memahami konsep gender harus dibedakan kata gender dengan kata seks (jenis kelamin). Pengertian jenis kelamin (sex) merupakan persifatan atau pembagian dua jenis kelamin manusia yang ditentukan secara biologis yang melekat pada jenis kelamin tertentu. Misalnya, bahwa manusia jenis laki-laki adalah manusia yang memiliki atau bersifat seperti daftar berikut ini: laki-laki adalah manusia yang memiliki penis, memiliki jakala (*kala menjing*) dan memproduksi sperma. Sedangkan perempuan memiliki alat reproduksi seperti rahim dan saluran untuk melahirkan, memproduksi telur, memiliki vagina, dan mempunyai alat menyusui. Alat alat tersebut secara biologis melekat pada manusia jenis perempuan dan laki-laki selamanya. Artinya secara biologi, alat alat biologis yang melekat pada manusia laki-laki dan perempuan secara permanen tidak berubah dan merupakan ketentuan biologis atau sering dikatakan sebagai ketentuan Tuhan atau *kodrat*.<sup>10</sup>

Sedangkan konsep lainnya adalah gender, studi gender lebih menekankan perkembangan aspek maskulinitas (*masculinity/rujuliyah*) atau feminitas (*femininity/nisâ'iyah*) seseorang. Berbeda dengan studi seks yang lebih menekankan perkembangan aspek biologis dan komposisi kimia dalam tubuh laki-laki (*maleness/zhukurah*) dan perempuan (*femaleness/unutsah*). Untuk proses pertumbuhan anak menjadi seorang laki-laki atau menjadi seorang perempuan, lebih banyak digunakan istilah gender daripada istilah seks. Istilah

---

<sup>10</sup> Mansoer Faqih, *Argumen kesetaraan jender*, h. 7-8

seks umumnya digunakan untuk merujuk kepada persolan reproduksi dan aktivitas seksual, selebihnya digunakan istilah gender.<sup>11</sup> Untuk lebih memperjelas terkait perbedaan antara gender dan sex, dapat diperhatikan pada table berikut ini:



---

<sup>11</sup> Suzanne J. Kessler & Wendy McKenna, *Gender: An Ethnomethodological Approach*, (New York, dll: John Wiley & Sons, 1977), h. 7. Dalam Nasaruddin Umar, *Argumen Kesetaraan Jender*, h. 36

Tabel 2  
 “Perbedaan Seks dan Gender”<sup>12</sup>

IDENTIFIKASI	LAKI-LAKI	PEREMPUAN	SIFAT	KATEGORI
Ciri Biologis	Penis, Jakun, Sperma.	Vagina, Payudara (ASI), Ovum, Rahim, Haid, hamil melahirkan, menyusun.	Tetap, tidak dapat dipertukarkan. Kondrati Pemberian Tuhan.	JENIS KELAMIN/SEKS
Sifat/Karakter	Rasional, kuat, cerdas, pemberani, superior, maskulin.	Emosional, lemah, bodoh, penakut, inferior, feminim	Ditentukan oleh masyarakat. Disosialisasikan. Dimiliki oleh laki-laki dan perempuan. Dapat berubah sesuai kebutuhan.	GENDER

<sup>12</sup> Mufidah CH, *Psikologi Keluarga*, h. 3.

Ciri-ciri biologis dapat diklasifikasikan menjadi dua yaitu ciri *biologis primer* dan *sekunder*. Ciri biologis primer pada diri laki-laki adalah alat kelaminnya yang khas dan produksi sperma. Sedangkan aspek biologis perempuan primer adalah alat kelamin perempuan yang khas dan fungsi rahim. Sementara aspek biologis laki-laki yang sekunder adalah jakun, kumis, bentuk tubuh dan otot yang besar. Sedangkan aspek biologis sekunder perempuan adalah payudara, kulit yang lebih halus dan bentuk serta tubuh yang relatif lebih kecil. Kondisi inilah yang disebut dengan “*Identitas Jenis Kelamin*”.<sup>13</sup>

Dalam menjernihkan perbedaan antara seks dan gender ini, yang menjadi masalah adalah terjadi kerancuan dan pemutarbalikan makna tentang apa yang disebut seks dan gender. Dewasa ini terjadi peneguhan pemahaman yang tidak pada tempatnya di masyarakat mengenai apa sesungguhnya gender, karena pada dasarnya konstruksi sosial justru dianggap sebagai kodrat yang berarti ketentuan biologis atau ketentuan Tuhan. Justru sebagian besar yang dewasa ini dianggap atau dinamakan sebagai “kodrat wanita” adalah konstruksi sosial dan kultural atau gender. Misalnya saja sering diungkapkan bahwa mendidik anak, mengelola dan merawat kebersihan dan keindahan rumah tangga atau urusan domestik sering dianggap sebagai “kodrat wanita”. Padahal kenyataannya, bahwa kaum perempuan memiliki peran gender dalam mendidik anak, merawat, mengelola kebersihan dan keindahan rumah tangga adalah konstruksi kultural dalam suatu

---

<sup>13</sup> Mufidah Ch, *Psikologi Keluarga*, h. 3.



masyarakat tertentu. Oleh karena itu, boleh jadi urusan mendidik anak dan merawat kebersihan rumah tangga bisa dilakukan oleh kaum laki-laki. Oleh karena jenis pekerjaan itu bisa dipertukarkan dan tidak bersifat universal, apa yang sering disebut sebagai “kodrat wanita” atau “takdir Tuhan atas wanita” dalam kasus mendidik anak dan mengatur kebersihan rumah tangga, sesungguhnya adalah gender.<sup>14</sup>

## 2. Identitas Gender

Ketika seorang anak dilahirkan, maka pada saat itu anak sudah dapat dikenali, apakah seorang anak laki-laki atau seorang anak perempuan, berdasarkan alat jenis kelamin yang dimilikinya. Jika anak itu mempunyai alat kelamin laki-laki (penis) maka ia dikonsepsikan sebagai anak laki-laki dan jika mempunyai anak kelamin perempuan (vagina) maka ia dikonsepsikan sebagai anak perempuan.<sup>15</sup> Hal itulah yang yang disebut sebagai ketentuan Tuhan atau *kodrat*. Dari sini melahirkan istilah *identitas jenis kelamin*.

Selain *identitas jenis kelamin* sebagaimana yang dimaksud diatas, dikenal pula istilah *identitas gender*. Identitas gender ini merupakan suatu perbedaan yang relatif dan kondisional. Perbedaan yang relatif ini umumnya terkait dengan sifat, peran, dan posisi sosial ‘yang dipandang pantas dan seharusnya’ untuk laki-laki dan perempuan. Oleh karena ukuran pantas itu berlainan dari satu masyarakat dengan masyarakat lainnya maka perbedaan ini disebut perbedaan

<sup>14</sup> Mansoer Faqih, *Analisis Gender & Transformasi Sosial*, h. 10-11

<sup>15</sup> Nasaruddin Umar, *Argumen kesetaraan jender*, h. 37.

relatif. Tetapi pada intinya sifat, peran, dan posisi tersebut dapat ditemukan pada diri laki-laki dan perempuan. Misalnya, sifat lembut dan penuh perhatian sebenarnya bukan semata sudut perempuan. Ada banyak kaum laki-laki yang tidak kalah lembut dibandingkan dengan perempuan. Demikian pula ada banyak perempuan yang bersifat tegas bahkan juga dapat berlaku agresif. Dari sisi peran tidak hanya ibu yang memasak tetapi lelaki juga mampu menjadi koki handal seperti Rudi Khoirudin. Jika posisi mencari uang untuk keluarga diasumsikan sebagai tugas laki-laki maka sebenarnya banyak dilakukan juga oleh kaum perempuan.<sup>16</sup>

Beban gender seseorang tergantung dari nilai nilai budaya yang berkembang di masyarakatnya. Dalam masyarakat patrilineal dan androsentris, sejak awal beban gender seorang anak laki-laki lebih dominan dibanding anak perempuan.<sup>17</sup>

#### B. Gender dan Struktur Sosial

Peran gender dalam struktur sosial dapat dilihat dalam budaya pada suatu masyarakat. Di satu sisi struktur sosial dapat dilihat melalui peran yang dimainkan kelompok kelompok dalam masyarakat. Pada sisi lain struktur sosial dapat dilihat pada status sosial kelompok kelompok dalam masyarakat, seperti distribusi kekayaan, penghasilan, kekuasaan, dan prestise.

---

<sup>16</sup> Mufidah CH, *Psikologi Keluarga*, h. 3-4.

<sup>17</sup> Misalnya seorang anak dilahirkan, maka pada saat yang sama ia memperoleh tugas dan beban gender (*gender assignment*) dari lingkungan budaya masyarakatnya.

## 1. Peran Gender dan Status Sosial

Peran gender adalah ide ide kultural yang menentukan harapan harapan kepada laki-laki dan perempuan dalam bertinteraksi antara satu dengan lainnya di dalam masyarakat.<sup>18</sup>

Pembagian peran gender antara laki-laki secara dikotomis, misalnya laki-laki sebagai pencari nafkah, sedangkan perempuan sebagai pencari nafkah tambahan, bapak berkerja di kantor, sedangkan ibu tidak bekerja, laki-laki sebagai pemimpin, perempuan dipimpin, dan seterusnya merupakan pembagian tugas yang bersifat sosial, dapat dilakukan oleh laki-laki dan perempuan, karena dirubah atau berubah sesuai dengan kondisi sosial masyarakat dan juga sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.<sup>19</sup>

Perubahan tersebut disadari bahwa hal ini dapat terjadi karena pembagian peran gender bukan bersifat kodrati tetapi akibat konstruksi sosial di masyarakat. Jika masyarakat mengalami perubahan maka peran gender dapat berubah dan beradaptasi dengan perubahan tersebut. Misalnya, ketika masyarakat tradisional pada umumnya bekerja sebagai petani yang bercocok tanam dan beternak dengan lahan yang luas, sedangkan jumlah anak tidak dibatasi atau diatur kelahirannya. Laki-laki dan perempuan mengambil peran yang berbeda tetapi masih dalam jenis dan tingkat kesulitan yang seimbang, seperti laki-laki mencangkul, mengairi

<sup>18</sup> Linda R. Maxon & Charles H. Dougherty, *Genetic a Human Perspective*, Iowa: W. M. C. Brown Publisher, 1985. h. 138 dalam Nasaruddin Umar, *Argumen kesetaraan jender Perspektif Al-Qur'an*, h. 40.

<sup>19</sup> Mufidah CH, *Psikologi Keluarga* (Malang, UIN Press, 2013), h. 10.

sawah, dan memikul hasil panen, sedangkan perempuan menanam, membersihkan rumput (*matun:jawa*), dan memotong padi (*ani-ani: Jawa*) tidak menjadi masalah.<sup>20</sup>

## 2. Pembagian Kerja secara Seksual

Perbedaan jenis kelamin sering digunakan masyarakat untuk mengkonstruksi pembagian peran (kerja) laki-laki dan perempuan atas dasar perbedaan tersebut. Pada pembagian kerja gender atas jenis kelamin di mana laki-laki dan perempuan melakukan jenis pekerjaan yang berbeda. Pembagian ini dipertahankan serta dilakukan secara terus menerus. Pembagian kerja berdasar gender tidak menjadi masalah selama masing-masing pihak tidak merugikan atau dirugikan.<sup>21</sup>

Mischelle Rosaldo dan Louise Lamphere sebagaimana dikutip oleh Nasaruddin Umar, mengidentifikasi pembagian kerja secara seksual berdasarkan ciri-ciri universal dalam berbagai kelompok budaya sebagai berikut:<sup>22</sup>

### a. Masyarakat Pemburu dan Peramu

Dalam masyarakat primitif umumnya peran sosial ekonomi terpolakan kepada dua bagian, yaitu pemburu untuk kaum laki-laki dan peramu untuk kaum perempuan. Meskipun laki-laki terkadang berpartisipasi dalam kegiatan meramu dan perempuan juga terkadang melakukan pemburuan binatang kecil-kecil, menangkap ikan di rawa-rawa, terlibat dalam kegiatan bercocok tanam dalam skala tertentu untuk mendapatkan variasi jenis makanan. Pemburuan binatang

<sup>20</sup> Mufidah CH, *Psikologi Keluarga*, h. 11.

<sup>21</sup> Mufidah, CH, *Psikologi Keluarga*, h. 10.

<sup>22</sup> Nasaruddin Umar, *Argumen Kesetaraan Gender*, h. 79.

besar-besar dan hewan liar dan penangkapan ikan di lepas pantai adalah tugas utama kaum laki-laki.

Dalam masyarakat seperti ini kaum laki-laki memperoleh kesempatan lebih besar untuk memperoleh pangakuan dan prestise. Semakin besar jumlah hasil buruan semakin besar pula kekuasaan yang diperoleh seorang laki-laki. Sebaliknya semakin kecil hasil buruan yang diperoleh semakin kecil pula peran kontrol seorang laki-laki kepada perempuan.<sup>23</sup>

Namun jika dibandingkan dengan kelompok masyarakat lain, seperti kelompok masyarakat agraris dan industri, partisipasi perempuan dalam kelompok masyarakat ini lebih besar.<sup>24</sup>

#### b. Masyarakat Hortikultura

Kelompok masyarakat ini mengandalkan usaha perkebunan (hortikultura). Pembagian kerja berdasarkan jenis kelamin tidak terlalu tampak dalam kelompok masyarakat ini, karena kaum perempuan dianggap dapat dan mampu melakukan usaha itu.

Di banding dengan kelompok masyarakat pemburu-peramu, kaum perempuan dalam kelompok masyarakat ini memperoleh kedudukan lebih tinggi dan secara umum dalam pola relasi gender terjadi keseimbangan. Bahkan dalam beberapa kelompok masyarakat seperti Iroquois suatu kelompok masyarakat. Indian

<sup>23</sup> Stephen K. Sanderson, *Sosiologi Makro: Sebuah Pendekatan terhadap Realitas Sosial*, terjemahan Farid Wajidi dan S. Meno, Jakarta: Rajawali Pers, 1993. H. 71.

<sup>24</sup> Agnes Estiko-Griffin & P. Bion Griffin, "Women in The Hunter: The Agta" dalam Caroline B. Brettel and Carolyn F. Sargent, *Gender in Cross-Cultural Persective*, New Jersey: Practical Hall, 1933, h. 208 dalam Nasaruddin Umar, *Argumen Kesetaraan Jender*, h. 80.

Amerika Utara, kaum perempuan mempunyai status dan pengaruh yang sangat tinggi. Namun secara umum peran politik dalam masyarakat ini masih tetap didominasi kaum laki-laki.<sup>25</sup>

### c. Masyarakat Agraris

Peralihan masyarakat hortikultura ke masyarakat petani (agraris) membawa perubahan sosial penting, terutama dalam bidang relasi gender. Kalau dalam masyarakat hortikultura pembagian kerja secara seksual tidak terlalu menonjol dan akibatnya dalam pola relasi gender belum dirasakan adanya ketimpangan yang menonjol, maka dalam masyarakat agraris, terutama masyarakat yang berpola pertanian menetap dan mengembangkan tanaman intensif, kaum perempuan pada umumnya tersisih dari peranan produktif secara ekonomis dan produksi lebih didominasi oleh kaum laki-laki. Laki-laki mengendalikan produksi sementara perempuan terpojok untuk menjalankan fungsi-fungsi kerumahtanggaan. Dalam masyarakat ini berkembang pola apa yang disebut M. Key Martin dan Barbara Voorhies sebagai “dikotomi luar dalam” (*inside-outside dichotomy*)<sup>26</sup> atau “lingkungan publik-domestik” (*domestic-public sphere*) menurut istilah Louise Lamphere.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Sanderson. h. 400-401

<sup>26</sup> M. Key Martin and Barbara Voorhies, *Female of the Species*, New York: Columbia University, 1975 dalam Nasaruddin Umar, *Argumen Kesetaraan Jender*, h. 81.

<sup>27</sup> Lihat Louise Lamphere, “*The Domestic Sphere of Women and the Public World of Man: The Strength and Limitations of an Antropological Dictionary*”, dalam Brettel & Sargent, h. 67-75 dalam Nasaruddin Umar, *Argumen Kesetaraan Jender*, h. 81.

Yang dimaksud lingkungan publik ialah lingkungan di luar rumah, yang didominasi kaum laki-laki. Lingkungan ini antara lain meliputi ekonomi, politik, kehidupan agama, pendidikan, dan kegiatan lain di luar tempat kediaman. Adapun lingkungan domestik adalah kegiatan rumah tangga yang dipandang bersifat kewanita-an, seperti urusan masak-memasak, membersihkan, mencuci, mengurus dan mengasuh anak-anak. Dikotomi ini membawa akibat berupa lahirnya ideologi jender yang menjunjung superioritas “alamiah” laki-laki dan inferioritas “alamiah” perempuan.

d. Masyarakat Industri

Secara umum dalam masyarakat industri, kaum perempuan diupayakan untuk terlibat di dalam kegiatan perekonomian, namun masih banyak warisan pola agraris dipertahankan di dalamnya. Secara umum substansi pola publik domestik masih dipertahankan, karena partisipasi perempuan masih dihargai lebih rendah daripada laki-laki. Lagi pula perempuan masih lebih umum dialokasikan pada bidang-bidang tertentu seperti pekerjaan tulis menulis, kepengasuhan dan perawatan, seperti guru, perawat, dan masih sangat sedikit perempuan masuk di dalam lingkaran profesional dan eksekutif.

Laki-laki masih tetap dominan di sektor profesi yang mempunyai status dan prestise lebih tinggi, seperti teknik, arsitek, dokter, kontraktor, manajer, dan lain sebagainya. Laki-laki mendominasi industri hulu yang produktifitasnya lebih tinggi, sementara perempuan pada umumnya terlibat



dalam industri hilir, khususnya menangani proses akhir dari sebuah produk (*finishing*), yang upah dan produktifitasnya kemungkinan besar lebih rendah.<sup>28</sup>

Perempuan memang diberikan peluang berkiprah di sektor publik tetapi di samping persyaratan cukup berat juga terlalu mahal yang harus dibayar, karena peran reproduksi dianggap sebagai peran ekonomi (*uneconomic role*). Memang banyak isu-isu hak asasi perempuan yang diangkat, tetapi solusi yang ditawarkan cenderung tidak bersifat permanen, karena faktor produktifitas dijadikan ukuran dalam menilai segala sesuatu. Kondisi standar ganda ini dianggap oleh Hisham Shirabi sebagai era baru sistem patriarki (*the neopatriarchal era*).<sup>29</sup>

Tegasnya, dalam masyarakat industri, pembagian kerja secara seksual, cenderung dipertahankan di dalam masyarakat industri. Masyarakat industri mengacu kepada orientasi produktif (*productivity oriented*). Perempuan dianggap *the second class* karena fungsi reproduksinya mereduksi fungsi produktifitasnya. Pola relasi gender masih berlangsung tidak seimbang dan dengan demikian status dan kedudukan perempuan tetap lemah.

---

<sup>28</sup> Heidi Hartman, *Capitalism, Patriarchy, and Job Segregation*, dalam Nona Glazer dan Helen Y. waehrer (eds), *Woman, in Man Made World*, Chicago: Rand McNally College Publishing Comp., 1977, h. 72 dalam Nasaruddin Umar, *Argumen Kesetaraan Jender*, h. 84.

<sup>29</sup> Hisham Sharabi, *Neopatriarchy: a Theory of Distorted Change in Arab Society*, New York, Oxford: Oxford University Press, 1988.



### 3. Peran Gender dan Perubahan Sosial

#### a. Struktur Sosial

Posisi perempuan masih sering diperhadapkan dengan posisi laki-laki. Posisi perempuan selalu dikaitkan dengan lingkungan domestik yang berhubungan urusan dengan keluarga dan kerumahtanggaan. Sementara posisi laki-laki sering dikaitkan dengan lingkungan publik, yang berhubungan dengan urusan-urusan di luar rumah.

Dalam struktur sosial, posisi perempuan yang demikian itu sulit mengimbangi posisi laki-laki. Perempuan yang ingin berkiprah di lingkungan publik, masih sulit melepaskan dari tanggungjawab di lingkungan domestik. Perempuan dalam hal ini kurang berdaya untuk menghindari dari beban ganda tersebut karena tugasnya sebagai pengasuh anak sudah merupakan persepsi budaya secara umum, kontrol budaya agaknya lebih ketat kepada perempuan daripada laki-laki.

Dalam masyarakat modern industri yang memberikan kesempatan kepada perempuan untuk beremansipasi lebih luas ke berbagai bidang, pada kenyataannya masih sulit menghindari suatu pertanyaan mendasar “kalau perempuan diizinkan untuk mengejar karir, siapa yang akan memelihara anak anaknya?”, karena dalam masyarakat industri tetap dipisahkan antara urusan keluarga dan produksi. Hal ini dijadikan alasan oleh sekelompok kaum feminis untuk menyatakan bahwa masyarakat industri adalah kelanjutan dari

masyarakat tradisional yang tetap melestarikan sistem patriarki, menyudutkan perempuan ke dalam urusan domestik dan pada akhirnya melestarikan lingkungan sosial yang didominasi laki-laki.

b. Perempuan sebagai Kelompok Minoritas Unik<sup>30</sup>

Adalah suatu kenyataan bahwa posisi lemah perempuan di dalam masyarakat kurang disadari oleh kaum perempuan sendiri. Bahkan tidak jarang kelompok perempuan merasa senang walaupun kelompok perempuan lainnya prihatin. Terhadap suatu fenomena, terkadang sekelompok perempuan meresahkannya tetapi kelompok perempuan lainnya masih menganggapnya sebagai suatu yang wajar.

Dalam sejarah, kaum perempuan telah memberikan kontribusi terhadap perjuangan keadilan sosial, misalnya penghapusan perbudakan pada awal abad ke-19 dan perjuangan serikat pekerja di akhir abad ke-19, dan perjuangan hak-hak asasi manusia lainnya, tetapi ada kecenderungan hal hal itu dilupakan.

Berbeda dengan minoritas dalam soal etnis, ras, dan agama; posisi minoritas perempuan cenderung kurang dihormati oleh kaum laki-laki sebagai kaum mayoritas. Di sejumlah negara, kelompok etnis, ras, dan agama minoritas diperlakukan secara wajar, hak-haknya dijamin dan dipelihara.

---

<sup>30</sup> Nasaruddin Umar, *Argumen Kesetaraan Gender*, h. 87-88.

Sementara itu, hak hak perempuan sebagai salah satu bagian minoritas dalam masyarakat masih banyak belum diperhatikan.

#### c. Pengaruh Mitos

Dalam budaya di berbagai tempat, hubungan hubungan tertentu laki-laki dan perempuan dikonstruksi oleh mitos. Mulai mitos tulang rusuk asal usul kejadian perempuan sampai mitos mitos di sekitar menstruasi. Mitos-mitos tersebut cenderung mengesankan perempuan sebagai *the second creation* dan *the second sex*. Pengaruh mitos-mitos tersebut mengendap di bawah alam sadar perempuan sekian lama sehingga perempuan menerima kenyataan dirinya sebagai subordinasi laki-laki dan tidak layak sejajar dengannya. Mitos-mitos di sekitar perempuan memang agak rumit dipecahkan karena bersinggungan dengan persoalan persoalan agama. Jika suatu mitos dituangkan ke dalam bahasa agama maka pengaruhnya akan bertambah kuat, karena kitab suci bagi para pemeluknya adalah bukan mitos tetapi bersumber dari Tuhan Yang Maha Tahu.<sup>31</sup>

### C. Konsep Pengarusutamaan Gender Dalam Perumusan Undang-undang

#### 1. Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan

Kesetaraan dan keadilan gender merupakan bagian dari penegakan hak-hak asasi manusia yang menjadi pembahasan khusus dalam forum-forum internasional sejak tahun 1980-an. Perhatian dunia semakin meningkat terhadap kesetaraan gender sebagai bagian penting dalam mencapai

---

<sup>31</sup> Nasaruddin Umar, *Argumen Kesetaraan Jender*, h. 88.

ksejahteraan universal yang menjadi bagian dari perangkat hukum dan kesepakatan internasional di bawah PBB. Adapun kesetaraan dan keadilan gender, perlu untuk diterapkan melalui strategi yang tepat. Pengarusutamaan gender (PUG) merupakan sebuah strategi untuk mencapai keserasian gender melalui kebijakan pembangunan masyarakat.

Secara normatif-legalistik pengarusutamaan gender diatur dalam produk hukum Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 9 Tahun 2000, yang dikeluarkan oleh Presiden Abdurrahman Wahid, pada tanggal 19 Desember 2000. Dalam pengoperasiannya, Inpres ini dijalankan oleh Surat Edaran Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah No: 050/1232/SJ yang dikeluarkan tanggal 26 Juni 2001 tentang Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah.

Sebagai suatu instrumen hukum, Inpres tidak termasuk ke dalam salah satu tata aturan perundang-undangan yang ditetapkan MPRS No. XX/MPRS/1966. Akan tetapi, Presiden sebagai Kepala Pemerintahan berhak dan berwenang mengeluarkan Inpres kepada para pembantunya sesuai dengan pasal 4 ayat (1) UUD 1945.

TAP MPR No. XX/MPRS/1966 *jo.* TAP MPR No. V/MPR/1973 merupakan dasar hukum atas tata aturan perundang-undangan yang mempunyai kekuatan hukum positif secara tertulis. Keberadaannya dapat memaksa dan mengikat kepada setiap warga negara. Sedangkan Inpres adalah instrumen hukum yang absah dilakukan Presiden dan mempunyai kekuatan

hukum yang mengikat. Sesuai dengan organ hukumnya, Inpres ini menginstruksikan kepada semua jajaran pemerintahan, baik pusat ataupun daerah diantaranya, Menteri, Kepala Lembaga Pemerintahan Non Departemen, Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/ Tinggi Negara, Panglima Tentara Nasional Indonesia, Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Jaksa Agung Republik Indonesia, Gubernur, dan Bupati/ Walikota.

Inpres ini menginstruksikan ke berbagai instansi tersebut untuk melakukan lima hal: *pertama*, Melaksanakan pengarusutamaan gender guna terselenggaranya perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional yang berperspektif gender sesuai dengan bidang tugas dan fungsi, serta kewenangan masing-masing. *Kedua*, memperhatikan secara sungguh-sungguh Pedoman Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional sebagaimana terlampir dalam Instruksi Presiden ini sebagai acuan dalam melaksanakan pengarusutamaan gender.

*Ketiga*, Menteri Pemberdayaan Perempuan memberikan bantuan teknis kepada instansi dan lembaga pemerintahan di tingkat Pusat dan Daerah dalam pelaksanaan pengarusutamaan gender. Melaporkan hasil pelaksanaan pengarusutamaan gender kepada Presiden. *Keempat*, Secara bersama-sama atau sendiri-sendiri sesuai dengan bidang tugas dan fungsi, serta kewenangan

masing-masing menetapkan ketentuan lebih lanjut yang diperlukan bagi pelaksanaan Instruksi Presiden ini.

Dalam beberapa poin yang termaktub dalam Inpres tersebut, mengandung berbagai *dictum* hukum yang cukup varian, diantaranya dalam poin pertama dan kedua, mengandung *dictum* “melaksanakan” dan “memperhatikan”. Dalam beberapa poin lain, menghimbau kepada Menteri Pemberdayaan Perempuan untuk turut serta membantu instansi lain dalam melakukan pengarusutamaan gender dan melaporkan hasil pengarusutamaan gender tersebut kepada presiden.

Pada dasarnya, Inpres ini ditunjukkan kepada beberapa instansi sebagaimana yang sudah disebutkan diatas, namun isi dari Inpres ini seakan menjadikan Menteri Pemberdayaan Perempuan sebagai koordinator dengan cara melakukan pembantuan terhadap instansi lain dalam melakukan upaya pengarusutamaan gender. Selain itu Menteri Pemberdayaan Perempuan bertanggung jawab untuk memberikan laporan atas pengarusutamaan.

Dalam melihat kekuatan hukum Inpres ini, berbagai pakar hukum memiliki pandangan, diantaranya A. Hamid S. Attamimi dalam disertasinya membagi materi muatan keputusan presiden yang berfungsi pengaturan itu kedalam:

1. Materi muatan Keputusan Presiden berfungsi pengaturan yang delegasian Peraturan Pemerintah.

2. Materi muatan Keputusan Presiden yang berfungsi pengaturan yang mandiri.<sup>32</sup>

Ismail Sunny dengan mendasarkan pada thesis A. Hamid S. Attamimi berpendapat bahwa Keputusan Presiden dan Instruksi Presiden mempunyai kedudukan hukum yang sama.<sup>33</sup> Kendatipun Inpres tidak termasuk dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, akan tetapi ia merupakan implementasi program legislative nasional yang mempunyai kemampuan mandiri dan bisa berlaku efektif bersanding dengan instrumen hukum lainnya.<sup>34</sup>

Dari perspektif demikian, pengarusutamaan gender merupakan hukum tertulis dan hukum positif yang mempunyai kekuatan hukum pemberlakuan sebagai pedoman, khususnya terhadap semua instansi pemerintah baik pusat ataupun daerah. Selain itu, terlepas jikalau terdapat perbedaan pandangan akan kekuatan hukum Inpres ini, bahwa landasar Hukum Inpres Nomor 9 Tahun 2000 sebagaimana yang disebutkan dalam konsideran mengingat adalah pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945. Dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa “Presiden RI memegang kekuasaan eksekutif, Presiden berkewajiban

---

<sup>32</sup> A. Hamid S. Attamimi, “*Peranan keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Negara*”, Disertasi pada Fakultas . Pascasarjana UI Jakarta, tidak diterbitkan, 1990, h. 235-241. Lihat juga Marzuki Wahid, *Fiqh Indonesia*, (Bandung: Penerbit Marja, 2014), h. 131.

<sup>33</sup> Ismail Sunny, “*Kompilasi Hukum Islam Ditinjau dari Sudut Pertumbuhan Teori Hukum di Indonesia*”, *Mimbar Hukum* No. 4 Tahun II 1991, h. 3-4.

<sup>34</sup> Abdul Gani Abdullah, “*Pemasyarakatan Inpres No. 1 Tahun 1991 Tentang Kompilasi Hukum Islam*”, *Mimbar Hukum* No. 5 Tahun III 1991, h. 1.



untuk menjalankan Undang-undang, untuk itu ia mempunyai kekuasaan untuk menetapkan peraturan pemerintah (*pouvoir reglementair*).<sup>35</sup>

Sebagai suatu strategi unggulan, pengarusutamaan gender ini merupakan pematangan dari strategi *Gender and Development*.<sup>36</sup> Strategi *Gender and Development* ini merupakan respon atas kegagalan *Women in Development* yang dianggap sebagai jawaban atas kritik terhadap pembangunan (*developmentalism*) tetapi dianggap telah gagal menjalankan tugasnya, karena program ini hanya mampu menjawab persoalan dan kebutuhan praktis jangka pendek kaum perempuan.<sup>37</sup>

Isu dan permasalahan gender perlu diarusutamakan dalam kebijakan dan program karena terkait dengan beberapa hal, antara lain adanya kebutuhan yang berbeda antara perempuan dan laki-laki yang masih belum tercermin dalam kebijakan dan program pemerintah. Disamping program sektoral dipandang terlalu sempit dan tersegmentasi, dan bahkan dipandang belum memenuhi kebutuhan perempuan dan laki laki, serta masih ada bias gender

<sup>35</sup> Penjelasan pasal 4 dan pasal 5 ayat (2) UUD 1945.

<sup>36</sup> Lahirnya pendekatan *Gender and Development* (GAD) merupakan respon dari kegagalan pelaksanaan strategi *Women in Development* yang memfokuskan gerkannya pada perempuan sebagai realitas biologis. GAD memfokuskan gerakannya pada hubungan gender dalam kehidupan sosial. Secara historis, pendekatan GAD muncul pada decade 1980-an sebagai salah satu implelementasi dari WID. GAD muncul dari teori bahwa sector produksi dan reproduksi merupakan kausalitas penindasan terhadap kaum perempuan. Pandangan bahwa perempuan cenderung diartikan pada peran domestic dan bukan pada sektor publik merupakan ditempatkannya perempuan pada posisi yang subordinat. Secara Implementatif pendekatan GAD cenderung mengarah pada adanya komitmen pada perubahan struktural. Oleh sebab itulah pelaksanaan GAD memerlukan dukungan sosial budaya masyarakat dalam politik nasional yang menempatkan perempuan sejajar dengan laki-laki. GAD tidak mungkin terlaksana bila dalam politik suatu negara masih menempatkan perempuan dalam posisi yang inferior dan subordinatif. Lihat Trisakti Handayani & Sugiarti, *Konsep dan Teknik Penelitian Gender*, Malang: UMM Press. h. 40-42.

<sup>37</sup> Mansoer Faqih, *Analisis gender & Transformasi Sosial*, h. 27



dalam masyarakat dan para pengambil keputusan dan para perencana yang dapat mempengaruhi formulasi kebijakan yang peka akan permasalahan gender.<sup>38</sup>

Pada dasarnya pengarusutamaan gender merupakan proses dimana permasalahan gender diintegrasikan dalam empat fungsi utama institusi pemerintah, yaitu perencanaan yang menghasilkan mandat dan tujuan yang jelas untuk perempuan dan laki-laki; pelaksanaan yang memastikan bahwa pelaksanaan strategi menghasilkan pengaruh yang baik kepada perempuan dan laki-laki; pemantauan yang mengukur kemajuan pelaksanaan program dari sudut pandang partisipasi dan manfaat untuk perempuan dan laki-laki; evaluasi yang memastikan bahwa status perempuan dan laki-laki telah meningkat sebagai dampak dari pelaksanaan program tertentu.<sup>39</sup>

Konsep kunci yang terkait dengan istilah pengarusutamaan gender, karena ia rentan untuk disalahpahami.<sup>40</sup> Diskursus dimaksud sebagai akibat langsung dari usaha “keberpihakan” untuk mengintegrasikan perempuan ke dalam proyek pembangunan terutama di tingkat nasional. Sampai saat ini, konsep pengarusutamaan gender di kalangan luas belum dipahami secara proporsional. Tidak hanya masyarakat awam yang kesulitan memahami pengarusutamaan gender, tetapi juga kelompok yang cukup terdidik. Gagasan

<sup>38</sup> Khofifah Indah Parawansa, *Mengukur Paradigma Menembus Tradisi*, (Jakarta: LP3ES, 2006), h. 41.

<sup>39</sup> Khofifah Indah Parawansa, *Mengukur Paradigma Menembus Tradisi*, h. 41.

<sup>40</sup> An Educator's Handbook on Mainstreaming in South Africa, h. 15-17.

strategis ini sering dicemaskan dan dicurangi banyak pihak, terutama kelompok yang kuat mempertahankan *status quo*.

Konsep pengarusutamaan gender lahir dari usaha kelompok pejuang perempuan untuk lebih memberdayakan kaum perempuan. Dari beberapa sisi, selain sebagai refleksi, semangat simpati dan empati kepada nasib tragis kaum perempuan, proyek ini lahir dari panggilan suci untuk mengakkan keadilan lintas kategori gender. Pengarusutamaan gender pada intinya hanya dimaknai dalam beberapa gagasan dan kepentingan sebagai berikut;<sup>41</sup>

*Pertama*, pengarusutamaan gender dimaksudkan sebagai strategi dan rangkaian kegiatan yang bertujuan untuk mempromosikan dan mendorong optimalisasi dan keseimbangan partisipasi kaum perempuan dalam pembuatan segala bentuk dan level kebijakan. *Kedua*, Pengarusutamaan gender adalah gerakan dinamis yang bermuatan anasir kultural, sosial dan politik. Ia melibatkan dan meniscayakan perubahan relasi gender, dari model hubungan atas bawah, paternalistik ke model relasi kemitraan dan kesetaraan. Semuanya pada intinya harus bermuara pada kegiatan untuk mencapai keseimbangan dan kemitraan kekuasaan, dan tanggung jawab mutual yang menguntungkan kedua belah pihak (laki-laki dan perempuan).

*Ketiga*, pengarusutamaan gender mengharuskan perwujudan proyek, program dan beragam kebijakan untuk mempromosikan, mendorong dan mendukung perubahan peran gender laki-laki dan perempuan, sikap dan

---

<sup>41</sup> Amelia Fuzia dkk, *Realita dan Cita Kesetaraan Gender di UIN Jakarta*, h. 15-16.

perilaku; yaitu perubahan yang lebih menyuarkan panggilan keadilan gender baik di lingkup domestik ataupun publik. *Keempat*, dengan demikian, pengarusutamaan gender menjadi tanggung jawab bersama, semua komponen kunci pembuat kebijakan, baik di level perencanaan, pembuatan samapai ke tingkat penegakan kebijakan tersebut. Negara bersama rakyat, baik kolektif atau individual dituntut harus bahu membahu turut berpartisipasi untuk program ini.

Mengacu pada konsep yang dipaparkan di atas, maka pengarusutamaan gender tidak dapat dipahami (diselewengkan) sebagai; (1) strategi, agenda dan kebijakan khusus yang semata mata untuk mempromosikan kepentingan kaum perempuan, atau (2) sebatas menyangkut perubahan keadaan untuk kepentingan dan keuntungan kaum perempuan, dan (3) tidak sebatas tuntutan terhadap perubahan kapasitas dan peran gender laki-laki dan perempuan secara formal. Ia merupakan konsep, strategi dan gerakan sistematis, substansial yang digagas untuk menciptakan arah dan target pembangunan yang lebih menjadikan laki-laki dan perempuan sebagai subjek yang mandiri dan memiliki hak untuk menentukan nasib dan mendapatkan hasil pembangunan secara lebih merata.<sup>42</sup> Pengarusutamaan gender adalah strategi pembangunan berperspektif gender dan diharapkan mampu menciptakan hasil pembangunan yang lebih optimal baik untuk perempuan atau laki-laki.

---

<sup>42</sup> Amelia Fauzia, dkk, *Realita dan Cita Kesetaraan Gender di UIN Jakarta* ,h. 16.

## 2. Perumusan Undang-undang

Pada dasarnya peraturan perundang-undangan merupakan suatu peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.<sup>43</sup> Dalam pembentukannya, melalui beberapa tahapan yang cukup panjang, diantaranya perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan yang terakhir adalah pengundangan.

Proses tahapan yang panjang tersebut, merupakan suatu indikator penting bahwasanya penyusunan suatu peraturan perundang-undangan atau proses legislasi bukan merupakan suatu hal yang mudah, pasalnya sebuah peraturan perundang-undangan dituntut mampu menyelesaikan berbagai permasalahan yang ada, dan dapat memberikan keadilan terhadap masyarakat luas.

Dalam proses penyusunannya sebuah peraturan perundang-undangan haruslah berdasarkan pada beberapa hal<sup>44</sup>, salah satunya adalah Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJPN) yang merupakan pengganti Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang berlaku sejak 2005. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) merupakan dokumen

<sup>43</sup> Undang undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan.

<sup>44</sup> Pasal 18 Undang undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan menyebutkan bahwa “Dalam penyusunan Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, penyusunan daftar Rancangan Undang didasarkan atas: a. perintah Undang undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945; b. perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c. perintah Undang undang lainnya; d. sistem perencanaan pembangunan nasional; e. rencana pembangunan jangka panjang nasional; f. rencana pembangunan jangka menengah; g. rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan h. aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

perencanaan pembangunan nasional untuk periode 20 (dua puluh) tahun terhitung sejak tahun 2005 sampai dengan tahun 2025.

Mewujudkan pemerataan pembangunan dan berkeadilan merupakan salah satu langkah yang ditempuh untuk mewujudkan visi pembangunan nasional. Bahwa dalam mewujudkan pembangunan yang berkeadilan, banyak hal yang harus dilakukan oleh pemerintah, diantaranya meningkatkan pembangunan daerah, mengurangi kesenjangan sosial secara menyeluruh, keberpihakan kepada masyarakat, kelompok, dan wilayah/daerah yang masih lemah, menanggulangi kemiskinan dan pengangguran secara drastis, menyediakan akses yang sama bagi masyarakat terhadap berbagai pelayanan sosial serta sarana serta sarana dan prasarana ekonomi, serta menghilangkan diskriminasi dalam berbagai aspek termasuk gender.

Dibutuhkan suatu kesungguhan untuk mencapai tujuan dari perencanaan pembangunan, dengan selalu meningkatkan kesempatan dan manfaat yang dapat diperoleh oleh perempuan dan laki-laki melalui penghapusan diskriminasi sistemik terhadap perempuan dan laki laki; mengintegrasikan berbagai upaya untuk menindaklanjuti permasalahan dan kebutuhan perempuan dan laki-laki secara langsung maupun tidak langsung, serta meningkatkan peran dan partisipasi perempuan dalam proses pembangunan sebagai hak asasi manusia.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Khofifah Indah Parawansa, *Mengukur Paradigma Menembus Tradisi*, h. 41.

Kesungguhan sebagaimana yang dimaksudkan diatas adalah adanya kemauan politis (*political will*) dan operasional semua pihak di kalangan legislatif, birokrasi maupun tatanan suprastruktur sekalipun harus direalisasikan. Selain beberapa syarat dan instrument yang dibutuhkan dalam melakukan suatu Pengarusutamaan gender (*gender mainstreaming*) tersebut, diperlukan juga dukungan unit kerja dan *focal point* di setiap kementerian serta dukungan peraturan perundang-undangan yang memiliki perspektif gender dan tidak diskriminatif dalam pelaksanaan kebijakan dan program programnya di setiap instansi tersebut.

### 3. Implementasi Pengarusutamaan Gender dalam Undang-undang

Pengarusutamaan gender dalam pembangunan, sebagaimana yang dimaksud diatas, dapat dilakukan dengan prasyarat dan komponen kunci sebagai berikut:<sup>46</sup>

- a. Komitmen politik (*political will*) dan kepemimpinan (*leadership*) dari lembaga lembaga eksekutif, yudikatif, dan legislatif. Komponen kunci yang diperlukan adalah peraturan Perundang-undangan yang mencakup antara lain:

Undang-undang Dasar 1945, Ketetapan MPR RI, Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan/Instruksi Presiden, Surat Keputusan/Surat Edaran Menteri/Kepala LPND, dan Peraturan Daerah.

---

<sup>46</sup> Tim Penyusun, Panduan Pelaksanaan Inpres Nomor 9 Tahun 2000, 15-16

- b. Kerangka kebijakan yaitu adanya kerangka kebijakan (*policy framework*) sebagai wujud komitmen pemerintah nasional, provinsi, dan kabupaten/kota yang ditujukan bagi perwujudan kesetaraan dan keadilan gender di berbagai bidang pembangunan. Komponen kunci yang diperlukan adalah kebijakan, strategi, program proyek, kegiatan, kerangka kerja akuntabilitas, dan kerangka pemantauan dan evaluasi.
- c. Struktur dan mekanisme pemerintah yang terdiri dari tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota yang mendukung pelaksanaan PUG. Komponen kunci meliputi: pertama, struktur organisasi pemerintah nasional, provinsi, kabupaten/kota yang mempunyai tugas dan fungsi yang mendukung pelaksanaan pengarusutamaan gender misalnya dalam bentuk unit kerja struktural, seperti Badan/Biro/Bagian/Sub Bagian dan dalam bentuk unit kerja fungsional seperti Focal Point, kelompok kerja, forum; kedua, mekanisme pelaksanaan pengarusutamaan gender diintegrasikan pada setiap tahapan pembangunan, mulai dari perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi, dengan mengefektifkan struktur organisasi yang telah dibentuk.
- d. Sumber daya yang memadai, dengan komponen kunci terdiri dari sumber daya manusia yang telah memiliki kesadaran, kepekaan, respon, dan ketrampilan serta motivasi yang kuat dalam melaksanakan

serta motivasi yang kuat dalam melaksanakan pengarusutamaan gender pada satuan kerjanya. Sumber daya dan sarana memadai untuk melaksanakan pengarusutamaan gender.

- e. Sistem informasi dan data pilah menurut jenis kelamin, yang diperlukan untuk mengetahui secara dini kesenjangan gender yang terjadi untuk digunakan sebagai pertimbangan awal dalam melaksanakan pengarusutamaan gender.
- f. Alat analisis yang meliputi perencanaan, penganggaran, monitoring dan evaluasi pelaksanaan pengarusutamaan gender.
- g. Dukungan dari masyarakat madani kepada pemerintah. Komponen kunci yang diperlukan adalah adanya partisipasi masyarakat sebagai penyeimbang kekuatan pemerintah. Dukungan ini dilakukan dalam mekanisme mekanisme dialogis dan partisipatif dalam perencanaan, pelaksanaan, dan monitoring evaluasi pengarusutamaan gender.

Apabila beberapa prasyarat dan komponen kunci sebagaimana diatas dapat berjalan efektif, maka impian akan terwujudnya pemerataan pembangunan yang berkeadilan akan segera tercapai.